

VARGA JUDIT

Az államadósság-kezelés és a hosszú távú állami kötelezettségvállalás kérdései Alaptörvényen innen, Alaptörvényen túl

Bevezetés

Az elmúlt néhány évben jelentős változások tanúi lehetünk. Ezek betetőzésének is tekinthető a 2011. január 1-én hatályba lépő Alaptörvény.

A következőkben az államadósság kapcsán alkotmányos szintre emelkedett rendelkezéseket, esetleges hatásait vizsgálnánk meg, illetve górcső alá vennék azokat időben megelőző megoldásokat is.

Államadósságnak tekinthető az „az az összeg, amelyet az állam a pénz- és tőkepiacon vesz fel pénzügyi szükségleteinek fedezésére.”¹ Gyakorlatilag nem történik más, mint, hogy az egyes államok a deficités költségvetési gazdálkodásuk hiányát hitelből, kölcsönből pótolják, melyet a piacról vesznek fel. Számos ország esetén azonban a deficités gazdálkodás már-már szokásossá vált, ami abban az esetben nem jelent gondot, ha a gazdasági növekedést célzó innovatív beruházásokhoz használja fel a pénzpiacról felvett kölcsönöket, és ezt sikerrel teszi. Ám amennyiben a hitelfelvétel oka nem ez, hanem a pusztán hétköznapi működéshez szükséges hiányzó összegek előteremtése, akkor már más a helyzet.

Amennyiben a költségvetési hiány tartós és jelentős mértékű, akkor az évek során felvett kölcsönök és az azokat terhelő kamatok összeadódnak, az államok innen könnyen adósságspirálban találhatják magukat. Évről-évre kiszolgáltatottabb helyzetbe kerülnek, hisz az éves büdzsé bevételeinek egy jelentős részét kénytelenek adósságtörlesztésre fordítani. Ez a fajta kiszolgáltatottság nem csupán a hitelezőkkel szembeni kiszolgáltatottság, annál jóval több. Ez egyenlő az eladósodott gazdasági változásokkal szembeni fiskális védtelenségével.

A helyzetet csak tovább tetézi a nyugati társadalmakra jellemző demográfiai változások, azaz a fogyatkozó aktív számú gazdasági elem. A népesség növekvő átlagéletkora miatt egyre kevesebb adófizetőre hárul az adósságállomány törlesztésének terhe.² Az előbbi tendencia alól Magyarország sem kivétel.

Több oldalról érkező nyomás indokolja tehát a meglévő állami tartozásállomány lefარგását, és elfogadható szintre állítását. Egyrészt a pénzügyi piacoktól függőség mérséklése,

¹ FÖLDES Gábor: *Pénzügyi Jog*, Osiris Kiadó, Budapest, 2003. 177.

² SZAPÁRY György: Miért szükséges megállítani az államadósság növekedését? *Polgári Jogi Szemle* 1. évf., 6-7 (2005) 1-2.

amely szoros kapcsolatban van a költségvetés politikai mozgástér bővítésével. Nem lehet megelégedezni a jövő generációinak elvárásaitól, nevezetesen: felhalmozódott tartozásainak ne hárítsuk utódainkra. Továbbá az Európai Unió tagjaként a Maastrichti Szerződés aláírásával vállalt kötelezettségeket is említsük meg, amely adósságállományt illetően egy 60%-os irányelt definiál.

Fiskális szabályozás jogrendszerünkbe építése védhető, már csak a konkrét eszközök megfelelősége marad nyitott kérdés.

Hatályos Alkotmány és az államadósság

Jelenlegi alkotmányunk bár számos pénzügyi relevanciájú rendelkezést tartalmaz, nem szentel külön fejezetet számukra. A közpénzügyi tárgyú rendelkezések szétszórva találhatók meg benne. Az államadósság kezeléshez, illetve a hosszú távú állami kötelezettségvállalásokhoz leginkább köthető alkotmányos rendelkezéseket az alábbiak.

Az költségvetés kapcsán az Országgyűlés azon jogosítványa, mely szerint a népképviselői szervünk hatáskörébe tartozik az államháztartás mérlegének meghatározása, az állami költségvetés, illetve a költségvetés végrehajtásának jóváhagyása.³

Az Országgyűlés mellett a Kormánynak is feladatot szán, amely a törvények végrehajtásáról való gondoskodás formájában,⁴ illetve ez a szerv biztosítja (nem ő látja el, csak a feltételek biztosításáról köteles gondoskodni) a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését.⁵ Az Állami Számvevőszék feladatairól sem szabad megfeledkezni a költségvetési gazdálkodás kapcsán.⁶ Továbbá az Alkotmánybíróság, mint alkotmányban nevesített szerv korábbi idevonatkozó funkciói is említésre érdemesek, ám ezek a 2010. évi CXIX. törvény⁷ hatályba lépését követően gyakorlatilag kiüresedtek. Azóta az Alkotmánybíróság a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket akkor vizsgálhatja felül, ha az erre irányuló indítvány az alkotmányellenesség okaként az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogok sérelmét jelöli meg, és nem tartalmaz egyéb okot, illetve ezeket a törvényeket csak akkor semmisítheti meg, ha a fenti jogok valamelyikét sértik.⁸

Az államháztartás gazdálkodására vonatkozó egyéb rendelkezések, így az államadósság kezelésére, illetve a hosszú távú állami kötelezettségekre vonatkozó részletszabályok törvényekben kerülnek deklarálásra. Ebben a körben érdemes kiemelni az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvényt (Áht.), valamint 2008. évi LXXV. törvényt a takarékos állami gazdálkodásról és költségvetési felelősségről.

Az államháztartásról szóló törvény a tárgyalta témák keret jellegű szabályozását adja. A konkrét, eseti rendelkezéseket az éves költségvetési törvények, illetve a kötelezettségvállalásra vonatkozó egyéb normák, szerződések tartalmazzák. Az Áht. szerint „Az államháztartás adóssága az államadósság és az önkormányzati adósság együttes értéke, amelynek számításakor az alrendszerek egymással szembeni adósságát konszolidálni kell.”⁹ A törvény kimondja tehát, hogy az államadósságnak részét képezi a központi államháztartási alrendszer

³ 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya 19.§ (3) bek. d) pont.

⁴ 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya 35. § (1) bek. b) pont.

⁵ 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya 35.§ (1) bek. d) pont.

⁶ 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya 32/C.§.

⁷ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról.

⁸ 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya 32/A.§ (2)- (3) bek.

⁹ 1992. évi XXXIII. törvény az államháztartásról 110. § (1) bek.

és a helyi államháztartási alrendszerbe tartozó elemek tartozásai, azonban néhány sorra később a következőket olvashatjuk: „Az önkormányzatok az őket terhelő adósságból eredő kötelezettségek kezeléséért, teljesítéséért és nyilvántartásáért önállóan felelősek.”¹⁰ A helyi önkormányzatok adósságállományukért maguk felelnek, tehát az állami adósságállomány számítása során figyelembe kell venni ezeket az összegeket is, ám a központi költségvetésnek nincs kötelezettsége az önkormányzati költségvetési egyensúlytalanság kiegyenlítésére. Ez az önkormányzati autonómia részeként értelmezhető, elfogadható, hisz az helyi kormányzatok a felelős gazdálkodásban ily módon érdekeltek.

A fentiek alapján, amikor az államadósság kezeléséről esik szó, akkor a központi kormányzat tartozás állományának a központi költségvetési gazdálkodás révén kezelhető részére kell gondolnunk. Két szerv feladatait kell e körben kiemelni. Az egyik az államháztartásért felelős miniszter, aki az államadósság kapcsán felelősséggel tartozik a központi költségvetés fizetőképességének fenntartásáról, továbbá gondoskodik arról, hogy nyilvántartás készüdjön a központi költségvetést terhelő adósságállományról.¹¹ A másik szereplő, az Államadósság Kezelő Zrt., amely számos kapcsolódó feladati közül kiemelendő, hogy „elkészíti a központi költségvetés éves és középtávú finanszírozási tervét, kidolgozza az államadósság finanszírozási stratégiáját” és „gondoskodik a központi költségvetést terhelő adósság terheinek kifizetéséről”¹²

A vonatkozó szabályanyagot a 2008. évi LXXV. törvény bővítette a takarékos állam gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről, mely 2009. január 1-én lépett hatályba, amely a fegyelmezett, átlátható és hosszútávon fenntartható költségvetési politika megteremtésének célját is beemelte a költségvetési gazdálkodással szemben támasztott követelmények sorába. Elvárás lett középtávú célmeghatározások definiálása is, a rövidtávú költségvetési politika meghatározása mellett.

„A költségvetési törvényben meg kell határozni a tárgyévet követő második évre vonatkozó elsődleges egyenlegcél úgy, hogy

- a) az elsődleges egyenlegcél nem lehet elsődleges hiány, és
- b) az államadósság reálértéke a tárgyévet követő második év végén várhatóan ne haladja meg az államadósságnak a tárgyévet követő év végére várható értékét, valamint
- c) az államadósság reálértéke a tárgyévet követő második év végén várhatóan ne haladja meg az államadósságnak a tárgyévet megelőző második év végi értékét.”¹³

További előnye e törvénynek, hogy az egyes jogszabályok előkészítése során előzetes költségvetési hatásvizsgálat elkészítését írja elő, amelyek a formálódó jogszabályok költségvetésre gyakorolt hatását tárgyalnák. A vizsgálat időhorizontja pedig a tervezett jogi norma hatályba lépését követő négy év. Feltételezhető, hogy az említett hatásvizsgálat, illetve a középtávú költségvetési tervezés is alkalmas a politikai konjunktúraciklus mérséklésére, feltéve persze, ha a költségvetési tervezéstől való eltérés, illetve a hatásvizsgálat elmaradása nem marad megfelelő jogkövetkezmények nélkül. Egyelőre azonban ilyen következmények nem szerepelnek a rendszerben, és az új alaptörvény alapján kimunkálás alatt álló normatömegből sem olvashatók ki.

Az államháztartásról szóló törvény adósságkezelésre vonatkozó előírásait némiképp konkretizálja a 2008. évi LXXV. törvény, azzal, hogy államadósság csökkentésére vonatkozó törekvést fejez ki. Nem a minden áron megvalósítandó államadósság csökkentés lebeg a jogalkotó szeme előtt, hanem egy mérsékelt, megfontolt redukálása a tartozástömegnek. A

¹⁰ 1992. évi XXXIII. törvény az államháztartásról 111. § (2) bek.

¹¹ 1992. évi XXXIII. törvény az államháztartásról 113/A. § (1) bek.

¹² 1992. évi XXXIII. törvény az államháztartásról 113/A. § (2) bek a) és c) pont.

¹³ 2008. évi LXXV. törvény 3. § (2) bek.

törvény ezért mozgásteret biztosít a döntéshozónak, illetve a végrehajtást végzőnek, hisz azoknak egy 3 éves ciklusban kötelesek tartani a csökkenési tendenciát, így képesek reagálni a gazdasági változásokra a nélkül, hogy kizárólagos eszközük a drasztikus kiadáscsökkentés, és/vagy köztehernövelés, esetleg az állami vagyon értékesítése lenne.

A megfontolt haladást segítő a 2008-as törvény felállított az Országgyűlés tevékenységét támogatandó egy háromtagú testületet, a Költségvetési Tanácsot, melynek tagjai a hatályos szabályozás értelmében: a Magyar Nemzeti Bank elnöke, az Állami Számvevőszék elnöke, valamint a köztársasági elnök által kinevezett kiemelkedő tudású közgazdász.¹⁴ A Tanács számára feladatként tűzték a költségvetés törvény tervezetéről való vélemény nyilvánítását, amelyet a Kormánynak a költségvetési törvényjavaslat benyújtása előtt ki kell kérnie, de annak figyelembe vételére vonatkozó kötelezettség nem terheli. Egyetlen egy korlátot az említett vélemény nyilvánossága jelent, hisz azt az Országgyűlés honlapján a törvényjavaslat benyújtását követően haladéktalanul közzé kell tenni.

Problémát vett továbbá fel a két tag skizofrén helyzete.¹⁵ Ide vonatkozóan említendő: „A Magyar Nemzeti Bank elnökének és az Állami Számvevőszék elnökének a Költségvetési Tanács munkájában végzett tevékenysége nem érinti e szervezetek törvényben meghatározott feladatait. A Költségvetési Tanács és annak tagjaként eljáró személy által képviselt álláspont, meghozott döntés a Magyar Nemzeti Bank elnökét és az Állami Számvevőszék elnökét elnöki feladatainak ellátása során nem köti.”¹⁶

Az MNB és ÁSZ elnökét Költségvetési Tanács tagjaként képviselt álláspontja, valamint a meghozott döntés nem köti. Kérdés, hogy a megszülető döntés, vagy akár a képviselt álláspont esetleges hatásai kiszűrhetők-e? A MNB a monetáris politika felelőse, amely költségvetési politikától való függetlenségét több jogi norma igyekszik garantálni, ezért ellentmondás rejlik abban a körülményben, hogy e szervezet első embere a fiskális politika alakításában bármilyen szerepet vállal. Az Állami Számvevőszék elnökének jelenléte inkább elfogadható, hisz az ÁSZ egyébként is az Országgyűlés szerve, mely fő profilja az ellenőrzés. A költségvetési ciklusban azonban, csak a tárgyévet követően lép színre, mint a kormány beszámolójának ellenőre. Szerepe egyértelműen utólagos az Alaptörvény hatályba lépését követően.

A Költségvetési Tanács működését, így a neki kezdetek kezdetén szánt funkció betöltését lehetetlenné teszi munkaszervezetének, a Költségvetési Tanács Titkárságának, 2010. december 31-én történt megszüntetése. A tanács tagjai ide kapcsolódó feladatainak ellátásáért illetményre, és más juttatásra sem jogosultak, csak törvényben foglalt kötelezettségük van a feladatok ellátására.

Talán hatékonyabb, gazdaságosabb és nem utolsó sorban eredményesebb volna ezeknek a feladatoknak ellátását az Állami Számvevőszékre ruházni, hiszen rendelkezik megfelelő szakértelemmel, függetlenséggel és munkaszervezettel, így a Költségvetési Tanácsnak szánt funkciók kevésbé lennének kiüresítve.

Hosszú távú állami kötelezettség-vállalások és az államadósság kapcsolata

Az Áht. alapján „hosszú távú kötelezettségvállalásnak minősülnek az állami költségvetés terhére szolgáltatás vásárlásra, lízingre, eszköz üzemeltetésre és karbantartásra, illetve bérletre irányuló, több évre szóló (több év kiadási előirányzatait terhelő) fizetési kötelezettséget jelentő szerződések (megállapodások).”¹⁷

¹⁴ 2008. évi LXXV. törvény a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről 7-9. §.

¹⁵ VÁRNAY Ernő: Közpenzek az alkotmányban- adósságfélék, *Jogtudományi Közlemény* 10 (2011) 494-495.

¹⁶ 2008. évi LXXV. törvény a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről 9. § (3) bek.

¹⁷ 1992. évi XXXIII. törvény az államháztartásról 12/B. § (1) bek.

Az állam több évre szóló elköteleződésére tipikus például szolgálhatnak a PPP szerződések, és egyben az ilyen jellegű hosszú távú szerződéses megállapodások kötik el a legtöbb forrást hazánkban. Az egykor Magyarországon működő PPP Tárcaközi Bizottság jelentése szerint: „A „*Public Private Partnership*” (PPP), azaz a köz- és magánszféra partnersége az állam és magánszféra olyan fejlesztési, beruházási együttműködési formáját jelenti, amelyben a felek a közszolgáltatás nyújtásának felelősségét és kockázatát közösen viselik. A PPP egy hosszú távú kölcsönös előnyökkel járó szerződéses üzleti megállapodás, amely a gazdaságilag indokolt, a közfeladat-ellátáshoz szükséges infrastruktúra-fejlesztési projektek egyik gazdaságos megvalósulási formája.”¹⁸ A magyarországi PPP konstrukciók csupán néhány éves múlttal rendelkeznek. Az első ilyen beruházásokra, a vonatkozó szerződések aláírására, és jogi normák megalkotására 2004-ben került sor. Az akkori kormányzatok támogatták ezeket a beruházásokat, elsősorban azért, mert lehetőség volt a kormányzati szektor forrásain kívül más szférából érkező szereplők anyagi eszközeinek bevonására az infrastrukturális fejlesztések finanszírozásában, amelyek Európához való felzárkózást segítették. Az előbbi érven kívül e jogintézmény mellett lehetett még felhozni, hogy a beruházások költségei nem jelentek meg egy összegként a költségvetés kiadási oldalán, így a Maastrichti kritériumoknak való megfelelést sem tették terhesebbé.

Az említett intézmény ellen kezdetben csupán a tapasztalatok és a jogszabályi környezet hiánya volt felhozható ellenérvként. Idővel a helyzet változott. Az ilyen formában megvalósuló beruházások száma növekedett, mely szerződésekkel a kormányzat hosszú távra, jellemzően 15-25 évre elkötelezte magát, s rendelkezésre álló forrásai egy részét. Megjelentek küszöbértékek, amelyek az éves költségvetési törvényekben találhatók, és azt rögzítették, hogy a központi költségvetés bevételi főösszegének maximum hány százalékát lehet elkölteni évente az ilyen típusú valamennyi beruházás finanszírozására. 2008-ban ez a ráta 3% volt. E jogintézménnyel szemben megjelent egy újabb, ám politikai szempontból igen nyomós ellenérv: a PPP szerződések szaporodásával a gyakorlatban egyre inkább érzékelhető vált, az állam hosszú távú elköteleződésének korlátozó hatása. A 15-25 évre alá írt kontraktusok a költségvetés állandó kiadását jelentik, korlátozva a bevételek szabad felhasználásának lehetőségét az aktuális döntéshozó számára. Azaz a hatalmon lévő kormányzatok mozgásterét a korábbi kormányzat(ok) által meghozott döntések korlátozzák, ahogy a felhalmozódó államadósság sem tesz mást.

2010-ben megindult e szerződések vizsgálata, és egy részük felszámolására is lépések indultak. Elsősorban a felsőoktatási PPP szerződéseket érintően. Idő közben az államháztartásról szóló törvény módosítására is sor került, amelynek értelmében a PPP keretében megvalósuló projekteket teljes mértékben költségként kell elszámolni már a beruházás elején, és csupán az aktiválásuk után lehet időarányosan, évente bevételi tételként beszámítani a központi költségvetésbe. E változás eredménye, hogy a 2010. január 1. után megkötésre kerülő ilyen szerződések esetén nem lehet kihasználni az említett jogintézményben rejlő legnagyobb előnyt.

A PPP-re vonatkozó attitűd generálisnak tekinthető, mivel az Áht. törvény idézet rendelkezései általánosak, valamennyi hosszútávra szóló állami kötelezettség-vállalásra kötelezően alkalmazandó.

¹⁸ Gazdasági és Közlekedési Minisztérium: Jelentés a PPP Tárcaközi Bizottság 2007. évi működéséről, Budapest, 2008., 3. forrás: nfm.gov.hu (2010. 11. 4.).

Alaptörvény

Az új alkotmány továbbra is tartalmazza az Országgyűlés, a Kormány, az Állami Számvevőszék költségvetéssel kapcsolatos feladatait, sőt még tovább lép. „A közpénzügyek” címmel külön fejezetet szán a pénzügyi relevanciájú rendelkezéseknek, és nem csak egy csokorba gyűjti a korábbi alkotmányban elszórtan megtalálható rendelkezéseket, hanem új előírásokat is megállapít, illetve más kapcsolódó intézmények szabályozását emeli alkotmányos szintre.

Mindenképpen nóvum bizonyos vonatkozó alapelvek beépítése. Az N) cikk tartalmazza a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét, amely elv érvényesítésének elsődleges felelőseiként az Országgyűlést, illetve a Kormányt nevesíti. Továbbá kiemeli, hogy a fenti alapelvet az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek is köteles tiszteletben tartani feladataik ellátása során.

Újítás, hogy a köztársasági elnöki is kap jogosítványt a központi költségvetés kapcsán. Nevezetesen, ha az Országgyűlés az adott évre vonatkozó központi költségvetést március 31-ig nem fogadja el, akkor a köztársasági elnök a választások egyidejű kitűzésével feloszlathatja az Országgyűlést.¹⁹

Nemcsak jogosítványok, hanem korlátozások is bekerültek az új Alaptörvénybe, főleg az államadósság kapcsán, mely megszorító intézkedéseket a szakirodalom egyre szélesebb körben adósságfőkeknek nevez. Adósság mértékét fékezendő, ilyen mechanizmusok a 2008. évi LXXV. törvény képében²⁰ már 2009. január 1-jétől fogva beemelésre kerültek jogrendszerünkbe.

A következő fékező mechanizmusok kerültek beépítésre. Az Országgyűlés költségvetés elfogadására vonatkozó jogosítványait az Alaptörvény korlátozza azzal, hogy kimondja: „Az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét. Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának a csökkenését tartalmazza.”²¹

A főszabály alól azonban rögtön a következő bekezdés lehetőséget ad az eltérésre. A fenti rendelkezések betartásától ugyanis megengedett az eltérés „különleges jogrend idején, az azt kiváltó körülmények okozta következmények enyhítéséhez szükséges mértékben, vagy a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén, a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben.”²² A probléma az, hogy az egyes fogalmak definiálása elmarad. Milyen következmények esetén indokolt beavatkozni, illetve ki határozza meg, hogy mi minősül szükséges mértékű beavatkozásnak? Továbbá a nemzetgazdasági visszaesésnek milyen mértékűnek kell lennie, ami már indokolja az egyensúly helyreállításához szükséges mértékű? Illetve itt is szerepel a rengeteg bizonytalanságot okozó „szükséges mértékben” kifejezés. A részletszabályokat esetlegesen tisztázó más törvényre sajnos nem tesz utalást az Alaptörvény. Az említett passzusok tartalmának tisztázása, azonban könnyen vezethet a 4 és 5 bekezdésben foglalt korlátozó mechanizmusok kiüresítéséhez.

A 36. cikk utolsó bekezdése említi az *ex lex* állapotot, de nem utal az *indemnitás* lehetőségére, az átmeneti gazdálkodásról szóló törvény elfogadásának alternatívájára.

¹⁹ Alaptörvény 3. cikk (3) bek.

²⁰ 2008. évi LXXV. törvény a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről.

²¹ Alaptörvény 36. cikk. (4)-(5). bek.

²² Alaptörvény 36. cikk. (6). bek.

A 37. cikk a költségvetés végrehajtására vonatkozik, és szintén tartalmaz egy adósságféket. Ez az eszköz a végrehajtó hatalom csúcsszervét a költségvetés végrehajtása során megillető jogosítványokat korlátozza:

„A központi költségvetés végrehajtása során – a 36. cikk (6) bekezdésében meghatározott kivételekkel – nem vehető fel olyan kölcsön, és nem vállalható olyan pénzügyi kötelezettség, amely azt eredményezné, hogy az államadósság meghaladja a teljes hazai össztermék felét.

Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja – a 36. cikk (6) bekezdésében meghatározott kivételekkel – a központi költségvetés végrehajtása során nem vehető fel olyan kölcsön, és nem vállalható olyan pénzügyi kötelezettség, amelynek következtében az államadósságnak a teljes hazai össztermékhez viszonyított aránya a megelőző évben fennállóhoz képest növekedne.”²³

A legfőbb probléma, hogy a végrehajtó hatalom számára az esetleges költségvetési hiány kezelésére alternatívaként a megszorítások bevezetése, és/vagy szigorítása, a hiányzó bevételek pótlására már meglévő közterhek növelése és/vagy újak bevezetése, illetve az vagyonelemek értékesítése marad meg. Kivétel ez alól különleges jogrend idején, a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesésekor alkalmazott rendelkezések esetei.

A fékek hatékonyabb működését bizonyos katalizátorok rendszerbe építésével igyekszik garantálni a jogalkotó. Ilyen eszközként funkcionálhat az Alkotmánybíróság jogkörének korlátozását addig megtartó előírások, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja.²⁴ Ezért az Alkotmánybíróság továbbra sem tudja betölteni a fiskális politika alkotmányosságának vizsgálata révén a költségvetési gazdálkodás terén alkotmányőri funkcióit. Visszamenőleges hatályú fizetési kötelezettségek előírása elől is elhárul az akadály, gondoljunk csak a magánszemélyeket terhelő 98%-os kölönadók bevezetésére. A kérdéssel talán nem is olyan távoli kapcsolatban van a tulajdonvédelem. Az Alkotmánybíróság ugyanis a pénzügyi tárgyú jogi normákat nem vizsgálhatják, és nem is semmisíthetik meg, ha azok a magántulajdonhoz való jogot sértik, pedig a magántulajdon védelme a piacgazdaság, és a gazdasági fejlődés alapja, melynek garantálása nélkül az állam elveszti egyik legfontosabb tőkéjét: a bizalmat.²⁵

A Költségvetési Tanács alkotmányos rangra emelése szintén az adósságfékek hatékonyabb működését elősegítő körülménynak tekinthető. A Költségvetési Tanács az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szerv, amely a központi költségvetés megalapozottságát vizsgálja, közreműködik a törvény előkészítésében, illetve az fenti törvény elfogadásához, illetve az Alaptörvény 36. cikk (4) és (5) bekezdésének betartása érdekében a Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulásához van szükség. Problémát jelent azonban a korábbiakban már tárgyalt néhány körülmény, nevezetesen a tanácsnak szánt funkció kiüresítése, munkaszervezetének megszüntetése, a tagok skizofrén helyzetbe kényszerítése. Továbbá nem jelenik meg a tanácsi hozzájárulás elmaradása esetén alkalmazandó jogkövetkezmény sem.

Az Alaptörvényben a hatalmi ágak egyensúlyában, mintha eltolódás volna érzékelhető. Akár a Költségvetési Tanács összetételét, akár az átmeneti gazdálkodásról szóló törvény kiilejtését vizsgáljuk.

Megjelenik az Alaptörvényben az önkormányzatok gazdálkodási autonómiájának alkotmányos szintű csorbitása. Ennek értelmében a törvény a „költségvetési egyensúly meg-

²³ Alaptörvény 37. cikk. (2)-(3). bek.

²⁴ Alaptörvény 36. cikk. (4) bek.

²⁵ SOÓS Károly Attila: Az államadósság-szabály és a magántulajdon védelme az új alaptörvényben. *Külgazdaság* LV. évf., július-augusztus (2011) 12-15.

őrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti.”²⁶

További kérdéseket vetnek fel a sarkalatos törvények. Egyértelmű, hogy számos Alaptörvényben helyet kapó rendelkezést tartalommal ezek a normák fognak feltölteni. Azonban itt is felmerülnek bizonytalanságok, nevezetesen ezek a törvények hol helyezkednek el a jogforrási hierarchiában, különböznek-e a nem sarkalatos kétharmados törvényektől?²⁷ És akkor még nem említettük a tartalmi kérdések nyitottságát.

2008. évi LXXV. törvény vs. Alaptörvény

Mind két fent szereplő norma tartalmaz fiskális korlátokat, olyan rendelkezéseket, amelyek célja a fiskális fenntarthatóság biztosítása azáltal, hogy a kormány vagy a parlament pénzügyi mozgásterét keretek közé szorítja. A költségvetési előírások két nagy csoportját lehet megkülönböztetni. Vannak azok, amelyek a költségvetési egyenlegre, és azok, amelyek az államadósságra vonatkoznak.²⁸

A korábbi törvényünk előírásai inkább egyenleg orientáltak, még az Alaptörvény egyértelműen adósság központú. Ha elfogadjuk azt a tézist, hogy egy költségvetési szabály, akkor tölti be eredményesen a neki szánt célt, ha képes a gazdaság szereplőinek bizalmát megszerezni, azzal, hogy amennyire csak lehet kiszámíthatóvá teszi az állam költségvetési cselekvését, illetve ezen túlmenően segíti a gazdasági konjunktúraciklusok tompítását,²⁹ akkor e céloknak leginkább a költségvetés egyenlegére vonatkozó fiskális előírások felelnek meg. Egyrészt, mert a költségvetés egyenlegére vonatkozó előírások mozgásteret engednek a pénzügyi döntések meghozatalában jogkörrel rendelkezőknek, már pusztán azzal, hogy nem az államadósság csökkentés mindent elhomályosító céljának elérésére kényszerítik, hanem lehetőséget adnak a fiskális folyamatok globális értékelésére, és más költségvetési prioritások számbavételére. Az ilyen típusú szabályozás hatékonyságát csak növeli, ha több költségvetési évet átölelő ciklusokban, középhosszú időtávban gondolkodik, ezzel is helyzetbe hozza a döntéshozót a rövid távú, nem várt hatások kezelésében. Nem korlátozza le a váratlan események kezelésének eszközkészletét a megkorlátozások bevezetésére, az adóterhek emelésére, a vagyon eladásra, vagy a rendkívüli helyzet elrendelésére, így a költségvetési szabályoktól való eltérésre. Mindenképp rugalmas szabályokra van szükség, amelyek fenntarthatóan működnek, de ezek bonyolultabb szövegezést igényelnek, mint pusztán irányszámok meghatározása.

A kizárólag az államadósság csökkentésére fókuszáló fiskális szabályok azonban hajlamosabbak rugalmatlanná tenni a rendszert, hisz már önmagukban is determinálnak költségvetési prioritásokat, nevezetesen az előírt mértékű adósságcsökkentést. Ezzel azonban nem lesz képes a gazdasági konjunktúraciklus mérséklésére, sőt recesszió idején csak tovább mélyíti a gazdasági visszaesést, mivel a tartozások előírt mértékű csökkentését olyan körülmények esetén is teljesíteni kell, amikor lennének előrébbvaló prioritások.

Az Alaptörvény alapján ráadásul bármilyen csekély mértékű adósságcsökkentés esetén is elfogadható a következő év költségvetése. Látszik, hogy rövid távon – két költségvetési évben – gondolkodik az említett fiskális szabály, emiatt megvan a lehetősége annak a politikai

²⁶ Alaptörvény 34. cikk. (5). bek.

²⁷ DARÓCZI Tímea: Az új alkotmány szabályozási elveiről, *Pázmány Law Working Papers* 9 (2011) 9-10.

²⁸ SOÓS, 2011. 5.

²⁹ MARCZELL Kinga – ROMHÁNYI Balázs: Jobbfék- Adósságsszabály az alaptörvényben, *HVG* március 26. (2011) 88-89.

rövid távú érdekek áldozatává válik, illetve államadósság szabályról van szó, viseli ennek minden velejáróját.

Összegzés

Az államadósság csökkentés célja védhető, több okból, oldalról elvárt. E célt szolgáló jogszabályi rendelkezések pedig eddig is, és az Alaptörvény hatályba lépése után is léteztek, léteznek. Érdekes kérdés lesz, hogy vajon a két fenti fiskális szabály hogyan idomul a későbbiekben egymáshoz. Megoldható lesz majd egymás mellett „élésük” vagy sem? Tény, hogy a kettő között nyilvánvaló különbségek vannak, ahogy azok az előző fejezetekben olvashatók, ugyanakkor hasonlóságuk is szembeötlő. Nevezetesen a döntéshozói szabadság.

A 2008. LXXXV. törvény nem írja elő az adósságcsökkentés kötelezettségét, csak annak ildomosságát jelzi, elmaradása esetére így nem csoda, hogy nem tartalmaz érdemi jogkövetkezményeket. Az Alaptörvényből már egyértelmű kötelezettség olvasható ki az adósságállomány redukálására vonatkozóan. Következményként értékelhető, hogy a költségvetési törvény csak akkor fogadható el, ha az előző évhez képest sikerül lentebb faragni az állami tartozásokból. Azonban ott van a 36. cikk (6) bekezdése, amely a fenti kötelezettség teljesítése alól kibúvót enged, s így módon a fenti kötelezettség és jogkövetkezmény nem áll fent.

Az adósságállomány csökkentésének lehetősége ugyanúgy meg volt az új alkotmány hatályba lépése előtt, mint annak hatályba lépése után. Továbbra is két alapvető tényezőtől függ majd: a döntéshozó szándékától és a gazdasági környezettől. Ám mégis úgy vélem az utóbbi kevésbé helytálló megoldás, hisz az állampolgároktól a kapcsolódó fiskális szabályokkal szembeni Alkotmánybírósághoz fordulás lehetőségét akkor is elvágják, vagy legalábbis elhanyagolható mértékűre korlátozzák, amikor a döntéshozó nem teljesíti adósságcsökkentésre vonatkozó kötelezettségeit. Azonban kötelezettségek teljesítése esetén a kormányzati eszköztárból számos, olykor szükséges kellékek kiesnek. Valamint a különböző politikai prioritások (államadósság csökkentés stb.) alkotmányos rögzítése pont az eredeti céllal ellentétes. Azzal a szándékkal, hogy a napjainkban hatalmon lévő döntéshozók szabaduljanak a korábbiak preferenciáitól.

JUDIT VARGA

Public debt management and long-term commitment by the State before Hungary's new Fundamental Law and beyond

Summary

This paper was made because of the Hungarian Constitution changing. It analyzes the new Constitution's chapter of public finance.

Public debt's reducing is justified by many things, for instance European Union's expectations, new generations' demands and defencelessness from finance market. Solutions of Hungarian debt regulation are examined in this essay.

There is a comparison between operative rules of public debt and new Constitution orders. At the same time this is a description of two types of finance rules. One type of them applies to national debt, and the other has reference to balance of budget.